



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E
INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA CÍVEL E INSTITUCIONAL

ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Representação por Inconstitucionalidade

Processo nº 0042232-22.2023.8.19.0000

Relator Desembargador JOAQUIM DOMINGOS DE ALMEIDA NETO

Representante: Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro

Representado : Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Representação por Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 7.376/2022, de iniciativa parlamentar municipal, que declara determinado terreno como Área de Especial Interesse Social para fins de urbanização e regularização fundiária. Norma dotada de efeitos específicos e concretos. Ausência de interesse de agir. Extinção do processo sem resolução do mérito, na forma do artigo 485, VI, do CPC. Mérito. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal. Norma vergastada que manifesta interferência do Poder Legislativo em esfera de atuação restrita ao Chefe do Poder Executivo. Lei que não observa as diretrizes individualizadas para fins de ocupação ordenada do meio urbano e não apresenta estudo prévio de impacto estrutural e orçamentário, para fins de regularização fundiária e urbanização. Vulneração dos artigos 7º, 112, § 1º, inciso II, alínea "d" e artigo 145, incisos II e VI, alínea "a" da Constituição Estadual, todos da Carta Estadual.



**Parecer pela extinção do feito sem resolução do mérito,
e, subsidiariamente, pela procedência da
Representação.**

1. Relatório

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, em face do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.376, de 24 de maio de 2022, de iniciativa parlamentar, que declara terreno como Área de Especial Interesse Social para fins de urbanização e regularização fundiária.

Sustenta o Representante, nas fls. 02/18, que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, ao criar plano de desenvolvimento para determinada área do Município, invadiu a esfera da gestão administrativa que cabe ao Poder Executivo, incorrendo em violação ao princípio da separação de poderes, assim como a reserva de iniciativa legislativa e reserva da administração do Poder Executivo.

Salienta que a área objeto da lei ora impugnada denominada Fazenda Cassiana, situada no bairro de Paciência, já havia sido declarada Área de Especial Interesse Social – AEIS, por meio da Lei Municipal nº 6.044/2016. Ressalta que este diploma legal de 2016, diferentemente daquele atacado por meio da presente representação, corretamente resultou de ato de iniciativa do Poder Executivo, editado com observância a todos os ritos e exigências da legislação que rege o assunto (e que, inclusive, abrange área maior do que a prevista na Lei nº 7.376/2022).

Salienta que a Lei nº 7.376/2022 não apenas declarou o local como Área de Especial Interesse Social, como também acabou por criar obrigações para o Executivo Municipal no fomento de política pública fundiária e na própria regularização da área, imiscuindo-se na definição de padrões urbanísticos e construtivos (matéria regulamentar de política urbana), e, ainda, impondo os custos de urbanização à Administração Pública, sem prévia dotação orçamentária.

Invoca ainda a Ausência de participação popular no processo legislativo (art. 234, inciso III, e 236 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), aduzindo que, além do vício de iniciativa, a lei em questão é formalmente inconstitucional também pela falta de participação popular no processo legislativo que lhe deu origem.

Sustenta que a sobreposição de instrumentos de AEIS para o mesmo território pode causar dificuldades na implementação da gestão e regularização da área, em prejuízo à própria eficiência administrativa, sobretudo porque tal propositura deve estar



vinculada a um plano de urbanização (conforme preconiza o art. 207 da Lei Complementar nº 111/2011) e depende de diagnóstico e estudo prévio para definição de áreas e famílias que podem ser inseridas em programas destinados a população de baixa renda.

Por fim, invoca a inconstitucionalidade material da lei, uma vez que, ao tratar de política pública envolvendo a gestão do espaço público, ordenamento territorial, trazendo atribuições de urbanização e regularização fundiária a órgãos municipais, a lei ora impugnada imiscui-se na atribuição do Executivo, a quem incumbe a escolha e definição da política urbana e habitacional, violando o princípio da separação de Poderes. Pondera ainda que o art. 211 da Constituição estadual veda o início de programas e projetos sem que haja previsão orçamentária.

Diante disto, requer a concessão da cautelar para suspensão dos efeitos da legislação impugnada e, ao final, a procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.376, de 24 de maio de 2022, com *efeitos ex tunc* por violação aos artigos 7º, 112, § 1º, II, d, 145, II e VI, 211, 234, inciso III, e 236, todos da CERJ.

Através do r. despacho de fl. 23, foi determinado pelo eminente relator o processamento desta representação de inconstitucionalidade, na forma da Lei Federal nº 9868 e conforme o rito do artigo 105, §6º, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça, sem prejuízo do juízo de admissibilidade posterior, bem como a manifestação do representado, da Procuradoria do Município e do Estado do Rio de Janeiro.

A Câmara Municipal, nas fls. 29/45, traz as informações solicitadas esperando, preliminarmente pela extinção sem julgamento do mérito, em razão da identidade de matéria com outras leis municipais cujas ações de inconstitucionalidade (0029953-38.2022.8.19.0000 e 0047837-61.2014.8.19.0000) foram extintas por falta de interesse processual já que o ato se limita a declarar determinado espaço urbano como “Área de Especial Interesse Social”, revelando-se despido de abstração e generalidade.

No mérito, pede a improcedência da Representação sustentando que a lei não trata da criação, nem da extinção de órgãos públicos e tampouco o Estatuto da Cidade ou o Plano Diretor fazem menção de que a caracterização da AEIS seja ato privativo do Poder Executivo.

A Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro manifestou-se às fls. 54, ratificando as alegações que constam da exordial.

Autos remetidos ao Ministério Público.

Atribuição: Cível

Código/Nome Movimento: 1000068/Parecer final sobre o mérito em 2º grau



É o breve relatório.

2. Fundamentação

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, em face do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.376, de 24 de maio de 2022, de iniciativa parlamentar, que declara determinado terreno como Área de Especial Interesse Social para fins de urbanização e regularização fundiária.

Eis o teor da norma impugnada:

Lei nº 7.376, de 24 de maio de 2022

Declara a localidade de Fazenda Cassiana, situada no bairro de Paciência/ RJ, como Área de Especial Interesse Social (AEIS), para fins de urbanização e regularização fundiária.

Autor: Vereador Eliseu Kessler.

Art. 1º Fica declarada como Área de Especial Interesse Social para fins de inclusão em programas de urbanização e regularização fundiária, nos termos do art. 243 da Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011, a localidade de Fazenda Cassiana, situada no bairro de Paciência, na forma do Anexo Único desta Lei.

Art. 2º O Poder Executivo adotará os procedimentos necessários à regularização urbanística e fundiária da área prevista nesta Lei, inclusive realizando a fixação dos limites das localidades observados os arts. 205 a 209 da Lei Complementar nº 111, de 2011.

Art. 3º As áreas de que tratam o art. 1º serão urbanizadas e regularizadas pelo Poder Executivo, observados os arts. 210 e 231 a 233 da Lei Complementar nº 111, de 2011, respeitando os seguintes padrões de urbanização, parcelamento de terra, uso e ocupação do solo:

- I - sistema viário e de circulação com acesso satisfatório às moradias, compreendendo ruas, vielas, escadarias e servidões de passagens;
- II - condições satisfatórias de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e iluminação pública;
- III - dimensões do lote mínimo definidas em função da especificidade da



ocupação já existente e de condições de segurança e higiene;
IV - uso predominantemente residencial.

Parágrafo único. O Poder Executivo adotará os procedimentos necessários à regularização urbanística e fundiária, aprovando projetos de parcelamento de terra e estabelecendo normas que respeitem a tipicidade da ocupação e as condições de urbanização, ficando a AEIS submetida a regime urbanístico específico, relativo à implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre as zonas ou subzonas que a contêm, conforme dispõe o art. 70, da Lei Complementar nº 111, de 2011.

Art.4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2.1. Da carência da ação

Ab initio, verifica-se que merece acolhida a questão preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, suscitada pelo órgão legislativo representado em sua peça de informações.

De fato, forçoso é reconhecer que a Lei nº 7.376, de 24 de maio de 2022, não encerra quaisquer comandos genéricos, abstratos e impessoais, sendo, ao revés, dotada de efeitos específicos e concretos. Trata-se, na essência, de um ato administrativo, conquanto editado sob a roupagem de lei formal, fator bastante para inviabilizar o manejo da ação declaratória de inconstitucionalidade, que, como cediço, tem o seu campo de incidência limitado aos atos normativos genéricos e abstratos.

Com efeito, a ação direta de inconstitucionalidade perderia sua função primordial, político-jurídica, se convertida em ação de tutela de interesses concretos, como no presente caso, posto que estaria a serviço de mero controle de atos administrativos, que têm objeto determinado e destinatário individualizado, ainda que sob a forma de lei - lei meramente formal, consigne-se -, porque seu conteúdo não encerra norma que disciplina relação jurídica em abstrato.

O STF tem firme o entendimento de que somente atos normativos pautados pelos critérios da generalidade e da abstratividade são passíveis de ataque na via da ação direta de inconstitucionalidade, conforme julgados que se seguem:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. Decreto nº 35.851/14 do Distrito Federal. Preliminar de inadequação da via eleita. Impossibilidade de



controle concentrado de ato normativo de efeitos concretos. Precedentes. 1. Na linha consentânea com a jurisprudência da Corte, somente atos normativos pautados pelos critérios da generalidade e da abstratividade são passíveis de ataque na via da ação direta de inconstitucionalidade, com fundamento no art. 102, I, a, da Constituição Federal. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1005954 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 08/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-126 DIVULG 25-06-2018 PUBLIC 26-06-2018)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 31 DA LEI ESTADUAL 13.842/2001 E ART. 6º DA LEI ESTADUAL 14.042/2001, AMBOS COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI ESTADUAL N. 14.535/2003. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. IMPOSSIBILIDADE DA VIA ELEITA. ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE. SÚMULA 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – Este Tribunal já se manifestou no sentido de não admitir que atos normativos de efeitos concretos sejam objeto de ação direta de inconstitucionalidade. II – Para verificar-se o caráter generalidade e abstração, seria necessário o reexame da legislação infraconstitucional local aplicável ao caso (Lei estadual 14.535/2003), o que encontra óbice na Súmula 280/STF. III – Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa.

(ARE 1250047 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-196 DIVULG 05-08-2020 PUBLIC 06-08-2020)

Não se desconhece, entretanto, que o Pretório Excelso tem conhecido dessas ações propostas em face de norma de efeitos concretos quando “a concretude da norma apta a impedir sua análise em controle abstrato não chega a expurgar totalmente a generalidade e abstração”, conforme observado pela Relatora Ministra Cármen Lúcia no julgamento do ARE 807.502, vale dizer, apenas nas hipóteses em que, embora determináveis os destinatários da lei, não se opere individualização suficiente para tê-la por norma de efeitos concretos; À propósito (g.n.):

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NORMAS LOCAIS QUE TRANSFORMARAM CARGOS DE ANALISTAS - TÉCNICO JURÍDICO EM PROCURADOR MUNICIPAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE TOCANTINS. ADMISSIBILIDADE.



1. Na origem, trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, sustentando que houve violação aos artigos 37, II, §2º; 102, I, a; 103-A; e 125, § 2º, da CF/1988, bem como à Súmula Vinculante 43.

2. O Prefeito do Município de Palmas ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade contra normas locais que transformaram cargos de Analista - Técnico Jurídico em Procurador do Município.

3. O Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, por maioria, não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, ao fundamento de que (I) o procedimento escolhido pelo requerente para veicular as pretensões deduzidas na inicial se afigura inadequado e (II) há afronta ao instituto da coisa julgada material.

4. **Esta SUPREMA CORTE tem entendimento consolidado no sentido de que o fato de uma lei possuir destinatários determináveis não retira seu caráter abstrato e geral, tampouco a transforma em norma de efeitos concretos.** O acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado.

(...)

9. Agravo Interno provido, para determinar o retorno do processo ao Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, que deverá julgar o mérito desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

(RE 1186465 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LÉGITIMIDADE E CAPACIDADE POSTULATÓRIA. Descabe confundir a legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade com a capacidade postulatória. Quanto ao Governador do Estado, cuja assinatura é dispensável na inicial, tem-na o Procurador-Geral do Estado. **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – NATUREZA DA NORMA E ALCANCE. O fato de a norma disciplinar matéria balizada não a torna de efeito concreto. Este pressupõe a individualização.** ACÇÃO DIRETA DE

INCONSTITUCIONALIDADE –

ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Consoante dispõe o § 3º do artigo 103 da Constituição Federal, cumpre ao Advogado-Geral da União o papel de curador da lei atacada, não lhe sendo dado, sob pena de inobservância do múnus público, adotar posição diametralmente oposta, como se atuasse como fiscal da lei, qualidade reservada, no controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo, ao Procurador-Geral da



República. “GUERRA FISCAL” – PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO – DRIBLE.

Surge inconstitucional lei do Estado que, para mitigar pronunciamento do Supremo, implica, quanto a recolhimento de tributo, dispensa de acessórios – multa e juros da mora – e parcelamento. Inconstitucionalidade da Lei nº 3.394, de 4 de maio de 2000, regulamentada pelo Decreto nº 26.273, da mesma data, do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 2906, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011, DJE-123 DIVULG 2806-2011 PUBLIC 29-06-2011 EMENT VOL-02553-01 PP-00001 RT v.

100, n. 911, 2011, p. 412-418 RSJADV out., 2011, p. 47-50)

In casu, percebe-se, sem dificuldade, que a lei impugnada tem objeto determinado, instituir Área de Especial Interesse Social para fins de regularização fundiária e urbanização, pois delimita o local identificando-o como Fazenda Cassiana, situada no bairro de Paciência/ RJ. Apreciando caso semelhante este E. Órgão Especial não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, como faz ver o aresto baixo transcrito (g.n.):

DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DESTITUÍDA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE. FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL.

Representação de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, tendo por objeto a Lei Municipal 5.533/12, **que declarou “Área de Especial Interesse Social para fins de inclusão em programas de urbanização e regularização fundiária**, nos termos do art. 243 da Lei Complementar n.º 111 de 1.º de fevereiro de 2011, na Rua dos Botocudos, do n.º 19 ao n.º 198, Bairro dos Bancários, na Ilha do Governador”, determinando **que “O Poder Executivo adotará os procedimentos necessários à regularização urbanística e fundiária da área**, previstos nesta Lei, observados os arts. 205 a 209 da Lei Complementar n.º 111, de 1.º de fevereiro de 2011.”

1. **O controle concentrado de constitucionalidade não é cabível em se tratando de ato normativo que não seja lei formal e material ou apenas material, isto é, que não seja dotado de abstração e generalidade.**

2. **Denota falta de interesse processual, a evidenciar carência do direito de ação, representação de inconstitucionalidade, a impugnar lei apenas formal, já que o ato se limita a declarar determinado logradouro público como “Área de Especial Interesse Social”, revelando-se despedido de abstração e generalidade.**



3. Processo que se extingue sem resolução do mérito.

(0047837-61.2014.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). FERNANDO FOCH DE LEMOS ARIGONY DA SILVA - Julgamento: 22/02/2016 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 5284 do Município do Rio de Janeiro. **Declaração de Área de Especial Interesse Social para implantação de conjunto habitacional de baixa renda. Controle concentrado. Descabimento. Norma com objeto determinado e destinatário individualizado. Ausência de coeficiente mínimo de generalidade abstrata. Lei apenas em sentido formal. Natureza jurídica de ato administrativo.** Jurisprudência pacífica do STF quanto à inadequação da via abstrata para fins de controle. Precedente deste Órgão Especial em situação idêntica. Preliminar da edilidade acolhida. Ausência de interesse processual adequação. Representação extinta sem resolução do mérito.

(AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 0029953-38.2022.8.19.0000, ÓRGÃO ESPECIAL, relator Des. BERNARDO MOREIRA GARCEZ NETO, Julgado: 07/11/2022)

Destarte, caso o alcaide pretenda questionar judicialmente a validade da Lei nº 7.376, de 24 de maio de 2022, sempre à luz da inafastável premissa de que, ontologicamente, o seu conteúdo corresponde a um ato administrativo, deverá se valer da via processual apropriada, a qual, decididamente, não é a da ação direta de inconstitucionalidade.

Como é fácil concluir, o ponto *sub examine* é hábil, por si só, a ensejar a própria extinção do presente processo, sem análise do mérito. Com efeito, está-se diante, aqui, do fenômeno da carência de ação, haja vista a falta de adequação da via processual eleita pela parte autora (quer se entenda que tal elemento, a adequação, se situa no campo do interesse de agir, quer se considere que integra a possibilidade jurídica do pedido). Seja qual for a corrente doutrinária a que se filie, o aspecto que sobreleva é que se trata de um vício processual insanável, tornando inevitável a prolação de decisão terminativa.



Nesses termos, o feito deve ser julgado extinto sem resolução do mérito, na forma do artigo 485, VI, do CPC¹.

2.2. Mérito

Caso não seja esta o entendimento deste ínclito relator e do colegiado, passa-se ao exame de fundo, em atenção ao princípio da eventualidade.

Sustenta o Representante que a norma é inconstitucional pois, ao criar plano de desenvolvimento para determinada área, dispõe sobre normativa pertinente à esfera da gestão administrativa que cabe ao Poder Executivo, incorrendo em violação a reserva de iniciativa legislativa e reserva da administração do Poder Executivo, assim como ao princípio da separação dos poderes, ofendendo os artigos 7º, 112, § 1º, II, d, 145, VI, CERJ e artigo 84, II, CR.

Por outro lado, o Representado, além de trazer julgados que entende corroborar seu entendimento, sustenta que a Lei não trata da criação, nem da extinção de órgãos públicos e tampouco o Estatuto da Cidade ou o Plano Diretor fazem menção de que a caracterização da AEIS seja ato privativo do Poder Executivo.

Com efeito, verifica-se que a norma em referência, de iniciativa parlamentar, expressamente declara determinado terreno como Área de Especial Interesse Social para fins de urbanização e regularização fundiária, além de, no artigo 2º, instituir índices urbanísticos que impõem, automaticamente, obrigações à municipalidade, ao menos quanto à implantação de equipamentos urbanos e frequente fiscalização, imposição de sanções, quiçá derrubadas de construções que não respeitarem os gabaritos e parâmetros impostos.

Isto, por si só, já demonstra a necessidade potencial de deslocamento de funcionários públicos municipais para a demanda desta recém instituída AEIS, bem como a necessidade de implantação de diversos equipamentos urbanos para a regularização fundiária e urbanização da região, constatando-se que a norma vergastada veicula manifesta interferência do Poder Legislativo em esfera de atuação restrita ao Chefe do Poder Executivo, a quem foi imposto dever específico, em afronta ao basilar princípio da Separação dos Poderes, estampado no artigo 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que, evidentemente, é de observância obrigatória por parte dos Municípios.

¹ Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

.....

VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

Atribuição: Cível

Código/Nome Movimento: 1000068/Parecer final sobre o mérito em 2º grau



Salta aos olhos que se trata de matéria relativa à estruturação, funcionamento e atribuições dos órgãos públicos, tema cuja iniciativa de lei foi reservada ao Chefe do Poder Executivo por força do disposto no art. 112, §1º, II, “d” da Constituição Estadual do Rio de Janeiro.

Ressalte-se que a lei define plano urbano sem demonstrar que houve prévio estudo do local e da população, bem como a elaboração de plano de urbanização, para fins de regularização fundiária, imprescindíveis à própria constatação de viabilidade técnica dessa solução habitacional de interesse social.

Ademais, o representante informa que a área indicada já havia sido declarada Área de Especial Interesse Social – AEIS, por meio da Lei Municipal nº 6.044/2016, através de lei de iniciativa do Poder Executivo. Sustenta ainda que a sobreposição de instrumentos de AEIS para o mesmo território pode causar dificuldades na implementação da gestão e regularização da área, em prejuízo à própria eficiência administrativa.

Ao estabelecer deveres a serem cumpridos pelo Poder Público Municipal e que dependem da criação de novos serviços e estruturas, a lei ora representada onera os cofres públicos, sem a devida previsão orçamentária. Releva destacar que, apesar da evidente criação de despesas para a Administração Pública com consequentes reflexos orçamentários, a norma em questão deixa de apontar a efetiva fonte de custeio ou origem de tais recursos.

Enfrentando o tema o STF se pronunciou pela inconstitucionalidade de norma semelhante; confira-se (g.n.):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI MUNICIPAL N. 10.905/1990. DIREITO DE OFICIAIS DE JUSTIÇA A ESTACIONAR EM VIAS SECUNDÁRIAS E EM ÁREAS DE FAIXA AZUL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. SEGURANÇA DENEGADA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI N. 10.905/1990. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. (RE 239458, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 25-02-2015 PUBLIC 26-02-2015)RE 883464 - Relator(a): Min. GILMAR MENDES - Julgamento: 18/02/2020 - Publicação: 21/02/2020



Este Egrégio Órgão Especial também já proferiu idêntico entendimento, como faz ver o aresto abaixo transcrito (g.n.):

Representações Por Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 188, de 11 de maio de 2018, promulgada pela Câmara Municipal, após veto do Prefeito do Rio de Janeiro. Altera dispositivos das LC 160 e 161, ambas de 19 de maio de 2016. **Vício de Inconstitucionalidade formal e material.** O ato impugnado, **ao dispor sobre o loteamento do solo de quase todo o Município do Rio de Janeiro, interferiu no âmbito das atividades do Poder Executivo. O uso e parcelamento do solo são atividades administrativas, representativa de atos de gestão, exclusivos do Poder Executivo, no exercício de seu poder discricionário.** Inconstitucionalidade orgânica formal, que se traduz na inobservância da regra de competência para edição do ato. **Vício formal de iniciativa. A lei questionada promoveu o ordenamento territorial, usurpou a função do chefe do Executivo e feriu a Constituição do Estado do Rio de Janeiro.** As leis complementares 160/2015 e 161/2015, abrangiam, ao todo, 13 (treze) bairros. A LC 188/2018 estendeu sua aplicação a 162 (cento e sessenta e dois bairros) de todo o Rio de Janeiro, incluídas áreas de preservação ambiental e lotes sequer ocupados, o que seria um incentivo à especulação imobiliária de áreas dominadas por milícias, por exemplo. Como se não bastasse, foi editado sem qualquer estudo ou planejamento a lhe conferir um mínimo de legitimidade. Vício Formal e Material - violação aos arts. arts. 7º, 145, II, e 211, I, 229, §3º, 230, *caput*, 231, §1º, 2º, 3º, 4º e 6º, 234, 235, 239 e 261, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. PROCEDÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES POR INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFICÁCIA EX TUNC. (000416187.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT - Julgamento: 16/09/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

A ocupação do solo urbano é um dos aspectos substanciais do planejamento urbano. Para tanto, torna-se necessária uma série de diretrizes individualizadas para fins de elaboração e aprovação de um Plano Diretor, que visa a ocupação ordenada do meio urbano. Nesse cenário, o art. 182 da CR estabelece que:

“(…) a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana



§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (...)

Em harmonia com o texto constitucional o Estatuto das Cidades - Lei Nacional nº 10.257/2001, em seu artigo 4º, III e §3º, exige que a política urbana seja orientada pela gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, a fim de garantir uma gestão democrática, através de vários instrumentos como debates, audiências e consultas públicas.

Tal política pública deve ser observada pelos municípios como determinado pelos artigos 358, VIII e 359, ambos da CERJ; *verbis*:

Art. 358 - Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República:

.....

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 359 - Na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais, o Município observará o disposto nos artigos 182 e 183, da Constituição da República, de modo a promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade e condições de vida urbana digna.

Por seu turno, os artigos 231, *caput*, e § 4º, 234, III, 236 e 241, todos da CERJ, abaixo transcritos, reforçam o procedimento a ser adotado nessa hipótese, o qual, repise-se, não foi considerado pela norma impugnada:

Art. 231 - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

.....

§ 4º - É garantida a participação popular, através de entidades representativas, nas fases de elaboração e implementação do plano diretor, em conselhos municipais a serem definidos em lei.



Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

.....

III - participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

Art. 236 - A lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.

Art. 241 - Ficam asseguradas à população as informações sobre cadastro atualizado das terras públicas e planos de desenvolvimento urbanos e regionais.

Em razão desses fatos restaram violados os artigos 7º, 112, § 1º, II, d, 145, II e VI, 211, 234, inciso III, e 236, todos da CERJ, todos da Carta Estadual.

3. Conclusão

Forte nessas considerações, manifesta-se o Ministério Público pela extinção do processo sem resolução do mérito, e, subsidiariamente, pela procedência da representação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.376, de 24 de maio de 2022, do Município do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 04 de agosto de 2023.

Alessandra Tavares S. da G. Padua

Promotora de Justiça

Assistente da Assessoria de

Atribuição Originária Cível e Institucional

Aprovo

Ana Cristina Lesqueves Barra

Subprocuradora-Geral de Justiça de

Assuntos Cíveis e Institucionais

em exercício